Earth, Life & Social Sciences
Anna van Buerenplein 1
2595 DA Den Haag
Postbus 96800
2509 JE Den Haag

www.tno.nl

T +31 88 866 90 00

TNO-rapport

TNO 2015 R11271 | NL Samenvatting

Digitale Platforms: een analytisch kader voor het identificeren en evalueren van beleidsopties

Datum	9 november 2015
Auteur(s)	Nico van Eijk (IViR) Ronan Fahy (IViR) Harry van Til (Ecorys) Pieter Nooren (TNO) Hans Stokking (TNO) Hugo Gelevert (TNO)
Reviewcommissie	Jorna Leenheer (Avans Hogeschool) Nicolai van Gorp (e-Conomics) Paul de Bijl (Radicand Economics)
Aantal pagina's	5 (incl. bijlagen)
Opdrachtgever	Ministerie van Economische Zaken Bezuidenhoutseweg 73 2594 AC The Hague
Projectnaam	Digitale Platforms
Projectnummer	060.17330

Samenvatting

Een analytisch kader voor het analyseren van beleidsopties ten aanzien van digitale platforms
In opdracht van het Ministerie van Economische zaken hebben TNO, Ecorys en IViR een kader ontwikkeld om beleidsopties ten aanzien van 'digitale platforms' te analyseren. Dit kader ondersteunt overheden en toezichthouders om gebruik te maken van de maatschappelijke voordelen die deze platforms kunnen bieden en helpt ook om mogelijke risico's te onderkennen en te mitigeren. In het onderzoek is de volgende definitie van een digitaal platform gebruikt:

'Een digitaal platform is een technologische basis voor het distribueren en samenvoegen van diensten/content van de aanbieders van die diensten/content naar eindgebruikers.'

Voorbeelden van digitale platforms zijn Apple, Netflix, Bol.com, Facebook en Thuisafgehaald (een platform waarop gebruikers maaltijden kunnen delen). Het analytisch kader is mede ontwikkeld op basis van case studies van deze platforms.

Het analytisch kader beschouwt zowel kansen als risico's
Als gevolg van de toegenomen economische en maatschappelijke impact van digitale platforms zijn er uitdagingen waar beleidsmakers en toezichthouders een antwoord op moeten vinden. Aan de ene kant bieden digitale platforms aanzienlijke kansen. Ze verlagen transactiekosten en maken het voor gebruikers mogelijk om te communiceren en informatie met elkaar te delen. Aan de andere kant worden er in het publieke debat ook zorgen uitgesproken over de mate waarin gebruikers en digitale platforms voldoen aan bestaande regelgeving en is er discussie over de wijze waarop zij dat zouden moeten doen.

Het ontwikkelde kader is een praktisch instrument dat beleidsmakers en toezichthouders kan ondersteunen bij het analyseren van beleidsopties. Het kader bestaat uit drie pijlers (zie ook Figuur 1 op de volgende pagina):

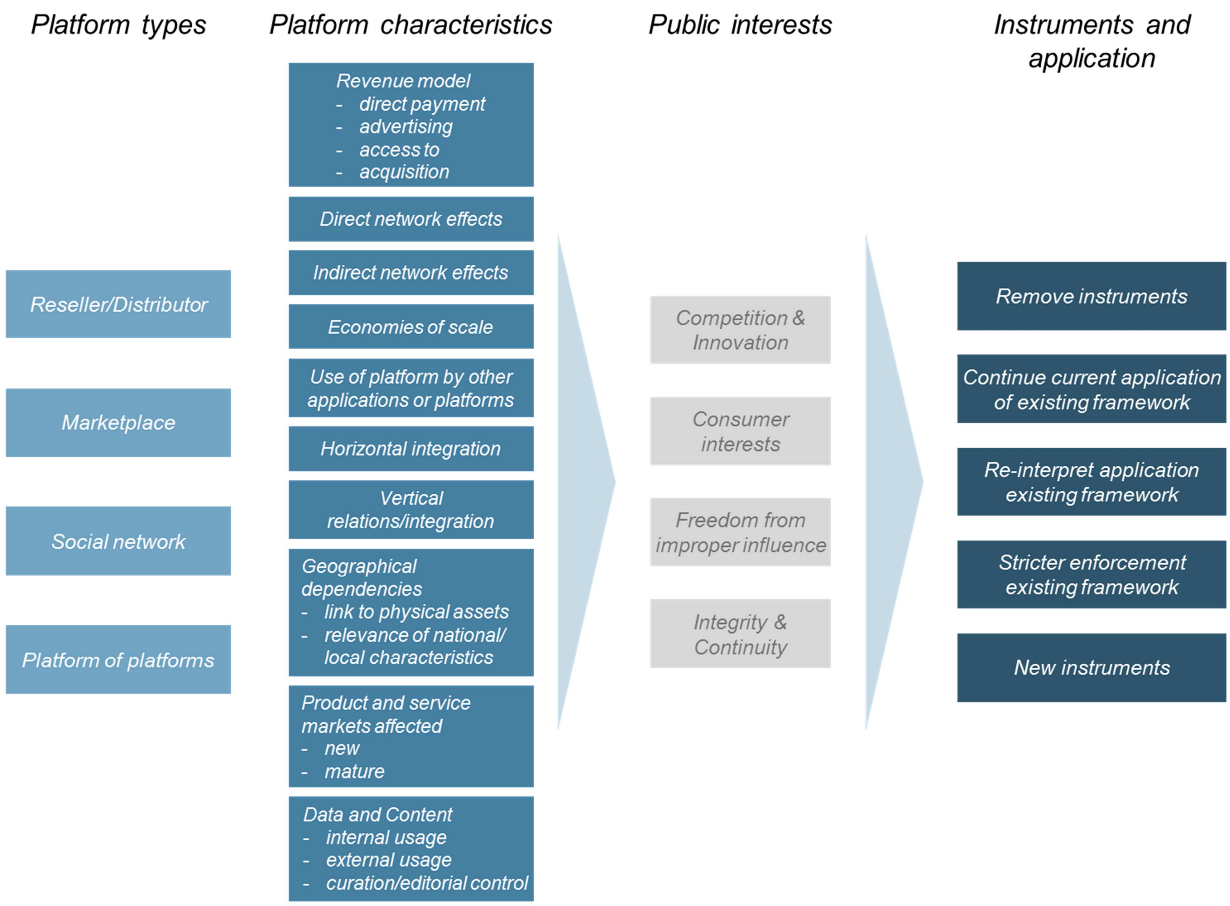
1. Karakteristieken van het platform en het type platform – Het analytisch kader begint met een gedetailleerde analyse van de kenmerken van een platform. Een lijst van mogelijke kenmerken is opgenomen in Figuur 1. Eén van de belangrijke kenmerken van digitale platforms is de wijze waarop ze gebruikmaken van netwerkeffecten. Als gevolg van netwerkeffecten wordt een platform waardevoller voor consumenten en andere gebruikers (zoals adverteerders of ontwikkelaars) als het aantal gebruikers van het platform toeneemt.

Er is een grote verscheidenheid aan digitale platforms. Elk platform heeft een verschillend maatschappelijk effect, de publieke belangen die in het spel zijn verschillen daarom per platform. Daarom is maatwerk nodig in de analyse van elk platform. Het analytisch kader maakt wel onderscheid tussen vier verschillende typen platforms, deze typologie kan gebruikt worden als een 'filter' of startpunt voor een meer gedetailleerde analyse.

2. Publieke belangen – In het kader is een selectie van relevante publieke belangen opgenomen. Het kader stimuleert beleidmakers om de publieke belangen

die van belang zijn duidelijk te formuleren. Daarbij zijn zowel kenmerken van platforms die bijdragen aan publieke belangen relevant als kenmerken waarbij publieke belangen in het gedrang komen. De lijst met belangen die is opgenomen in het kader is gebaseerd op beleidsdocumenten.

Er kunnen verschillende argumenten zijn om een belang als een 'publiek belang' te beschouwen. In een economische benadering zijn publieke belangen gebaseerd op marktfalen (zoals de aanwezigheid van marktmacht of informatie-asymmetrie). Publieke belangen kunnen ook gebaseerd zijn op een meer normatief raamwerk zoals het principe van fundamentele rechten. Er kunnen daarnaast meer paternalistische argumenten zijn voor een rol van de overheid, bijvoorbeeld om consumenten of minderjarigen te beschermen. In het onderzoek is geen aandacht besteed aan de afruil tussen overheidsingrijpen om marktuitkomsten te verbeteren en het risico van overheidsfalen in de toepassing daarvan.



Figuur 1: het analytisch kader

3. Beleidsopties en hun toepassing – In de analyse van de beleidsopties zijn alle mogelijke opties opgenomen. Deze lopen uiteen van (1) het verwijderen van instrumenten die hun oorspronkelijke toegevoegde waarde hebben verloren, (2) het gebruik van bestaande instrumenten, (3) het opnieuw interpreteren van bestaand beleid/regelgeving zodat de toepassing ervan meer op maat is voor digitale platforms, tot (4) het strikter toepassen van bestaand beleid/regelgeving en tenslotte ook het (5) toevoegen van nieuwe instrumenten. In het onderzoek wordt in

het bijzonder nadruk gelegd op het verkennen van de inzet van bestaande beleidsinstrumenten aangezien zij vaak geschikt zijn om toe te passen op de kenmerken van digitale platforms.

In het rapport is een overzicht opgenomen van de bestaande instrumenten. Een aantal daarvan kent een generieke toepassing (zoals het mededingingsrecht en consumentenrecht). Andere instrumenten zijn meer sectorspecifiek zoals het regulatorisch kader voor communicatie en e-commerce.

De keuze voor een van de genoemde beleidsopties is afhankelijk van verschillende overwegingen. Uiteindelijk is het aan beleidsmakers en toezichthouders om deze te beoordelen en te wegen. Tabel 1 bevat een overzicht van een aantal relevante overwegingen die een rol kunnen spelen bij de selectie van beleidsopties.

Tabel 1: enkele relevante overwegingen bij de keuze tussen beleidsopties

Onderwerp	Overwegingen
Bestaande / nog niet bestaande instrumenten	Welke generieke of sectorspecifieke reguleringen instrumenten zijn er al? Zijn er gebieden (gerelateerd aan digitale platforms) die niet gedekt zijn en is het nodig om daar instrumenten voor te hebben (volledigheid van de gereedschapskist)?
Toepassing en naleving	Is regelgeving ook daadwerkelijk geïmplementeerd en zien toezichthouders daadwerkelijk toe op naleving (of proberen zij toe te zien op naleving) van regelgeving die betrekking heeft op digitale platforms?
Statisch/Dynamisch	Digitale platforms zijn continue aan verandering onderhevig. Dat vraagt om een meer normatieve of functionele benadering in plaats van gedetailleerde regulering die gebruikelijk is in meer statische markten.
Risico/schade Ex ante/ex post	Het is een beleidsvraag welk gewicht gegeven moet worden aan specifieke publieke belangen. Bij een hogere kans op schade met veel impact ligt ex-ante regulering voor de hand, bij een lagere kans op schade ex-post regulering. Een dergelijke '*risk/harm*'-benadering kan gebruikt worden om innovatieve initiatieven te beoordelen.
Subsidiariteit	Hoeveel ruimte hebben (of zouden moeten hebben) nationale overheden om in te grijpen op basis van generieke of sectorspecifieke regulering, rekening houdende met EU-regelgeving? (hierin speelt de tijdshorizon een rol, coördinatie vergt tijd)

Een analyse van de impact van de inzet van een beleidsoptie zou ook oog moeten hebben voor de gevolgen van het beleid voor de kenmerken van platforms
Naast de bedoelde impact kan beleid ook niet bedoelde neveneffecten hebben, zowel op de kenmerken van het specifieke platform dat onderwerp is van onderzoek als andere platforms. Daarom kan het kader ook gebruikt worden om die neveneffecten van beleidsopties te onderzoeken. Daaronder valt ook de reactie van platforms op de specifieke beleidsoptie. Op deze manier is het mogelijk om de volledige impact op publieke belangen in de overwegingen mee te nemen.

Conclusies en aanbevelingen
Het resultaat van het onderzoek is een analytisch kader om beleidsopties ten aanzien van digitale platforms af te wegen. Het biedt daarmee een methode om op een systematische wijze beleidsopties naast elkaar te zetten waarbij oog is voor alle relevante kenmerken van digitale platforms evenals de mogelijke neveneffecten die beleidsopties kunnen hebben. Aangezien elk platform afwijkende kenmerken heeft is het relevante startpunt voor de analyse een specifiek platform. Deze

aanpak is een reflectie van de diversiteit aan platforms en vermijdt een geforceerde poging om uiteenlopende platforms onder één noemer te brengen.

Veel van de kenmerken van digitale platforms zijn niet uniek. Een aantal kenmerken is bij platforms wel nadrukkelijker aanwezig dan bij andere aanbieders van diensten en producten. Dat is echter onvoldoende reden om digitale platforms met gebruik van een specifieke definitie af te bakenen als een bijzondere groep.

Ook de publieke belangen die relevant zijn in de context van digitale platforms zijn niet uniek, om die redden is er in het bestaande beleidsinstrumentarium al aandacht voor die belangen. Het kan zo zijn dat die instrumenten verder verfijnd of op een andere wijze geïnterpreteerd of gehandhaafd moeten worden. Instrumenten kunnen echter ook hun relevantie verliezen omdat meer generieke (of normatieve) kaders gebruikt kunnen worden (zoals het gebruik van algemeen consumenten- en mededingingsrecht in plaats van sectorspecifieke regulering). In de toepassing van instrumenten en de handhaving ervan zou daarnaast gebruikt gemaakt kunnen worden van een '*risk/harm*-benadering'. In deze benadering is er alleen bij een hogere kans op schade met veel impact aanleiding voor ex-ante regulering, wat ruimte geeft voor innovatie.